ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Brunetta Baldi, Stefania Profeti (2020). Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE, XV(3), 277-306 [10.1483/98731].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/784862 since: 2022-02-17

Published:
DOI: http://doi.org/10.1483/98731

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

14 November 2026

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Brunetta Baldi, Stefania Profeti (2020), Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (3): 277-306

The final published version is available online at:

https://doi.org/10.1483/98731

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it)

When citing, please refer to the publisher version.

Le fatiche della collaborazione
Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19

Brunetta Baldi e Stefania Profeti

The Effort of Cooperation. State-Regions Relations in Italy at the Time of COVID-19

Due to its boundary-spanning nature, the COVID-19 pandemic is a powerful stress-test for all multi-level systems of government. This holds particularly true for countries like Italy where key regulatory competencies for pandemic management are shared between State and regions, but in a context of unfulfilled federal reforms and increasing autonomist drives which hamper intergovernmental loyal cooperation. Based upon this premise, the article critically examines the development of Italian law-making and State-regions financial relations in the first six months of the COVID-19 pandemic crisis. The aim is twofold: on one hand, using the pandemic as a litmus test to assess the current profile of Italian regionalism; on the other, to engage in a lesson-drawing exercise to reflect on what corrections could be considered for future reforms.

Keywords: Federalism; Autonomism; Regionalism; COVID-19; Italy; Intergovernmental Relations.

1. Introduzione

Negli ultimi mesi numerosi studiosi e osservatori hanno interpretato l'emergenza legata al COVID-19 come una sfida alla capacità dei governi di gestire le crisi e, al contempo, come finestra di opportunità per avviare processi di riflessione e di mutamento rispetto ad ambiti e modalità dell'intervento pubblico, così come riguardo al funzionamento degli assetti politico-amministrativi.

Tale riflessione può essere estesa senza dubbio alla dimensione dei rapporti tra centro e periferia negli stati a tradizione democratica: questa pandemia ha infatti le caratteristiche delle *boundary spanning crises* (Carter e May 2020), dal momento che per il suo carattere di novità, per l'incertezza circa la natura del problema e dei rimedi, per gli inevitabili *spillover* al di là dell'area strettamente sanitaria, e per la facilità di trasmis-

sione del virus, richiede la messa a punto di soluzioni non compatibili con una rigida ripartizione di competenze tra organizzazioni e livelli di governo, privilegiando piuttosto meccanismi istituzionali agili e strumenti di coordinamento e di collaborazione che favoriscano le decisioni congiunte (Moon 2020). In effetti, proprio la collaborazione e la capacità di coordinamento tra i vari livelli istituzionali sono in genere annoverate dalla letteratura di *public policy* e *public administration* tra i potenziali fattori responsabili del successo o meno delle risposte alle crisi sanitarie e non (Kettl 2003; Christensen *et al.* 2016), assieme al livello di preparazione organizzativa e gestionale dei governi e la presenza o meno di esperienze analoghe già affrontate in passato (Capano *et al.* 2020).

In proposito, vari contributi comparsi di recente nella letteratura internazionale hanno letto l'emergenza COVID alla stregua di uno stress-test del funzionamento delle relazioni interistituzionali negli stati a tradizione federale o a regionalismo forte[1], dal momento che essa coinvolge settori come la sanità, la mobilità, le politiche di assistenza e quelle per lo sviluppo economico, solitamente oggetto di competenze condivise e intrecciate fra livelli di governo. In altre parole, la gestione della pandemia e dei suoi effetti può essere considerata come una cartina di tornasole che fa risaltare le criticità e i meccanismi di funzionamento dei rapporti centro-periferia nei sistemi di governo multi-livello, anche in una prospettiva di apprendimento.

Da questo punto di vista, l'analisi del rapporto tra stato e regioni durante l'emergenza COVID nel caso italiano appare particolarmente interessante. Come è stato ampiamente documentato dalla letteratura politologica e giuridica degli ultimi anni, e come riepilogato nella sezione 2, l'assetto delle relazioni stato-regioni in Italia non ha infatti ancora assunto una fisionomia nitida e matura, oscillando tra il federalismo incompiuto della riforma costituzionale del 2001 e le più recenti pulsioni verso l'autonomia differenziata. Per di più l'avvento della pandemia a febbraio ha interrotto un dibattito già avviato da alcuni mesi su una proposta di legge quadro sul regionalismo differenziato avanzata dal Ministro per gli affari regionali Francesco Boccia, sospendendo temporaneamente il confronto tra stato e regioni in merito, ma aprendo una finestra di opportunità per ricalibrare problemi e soluzioni una volta tirate le somme riguardo alla gestione dell'emergenza.

Sulla base di queste premesse, nel presente saggio ci proponiamo di esaminare le relazioni intercorse tra stato e regioni nelle diverse fasi di gestione della crisi. In questa operazione lasciamo da parte lo specifico

[1] Si vedano, a titolo di esempio, i saggi di ricognizione sulla gestione dell'emergenza in 18 paesi europei ed extra-europei con assetto regionale o federale pubblicati sul sito del Forum of Federations (http://www.forumfed.org/).

versante dell'organizzazione dell'intervento sanitario, che per la sua complessità richiederebbe un'analisi a parte, e ci concentriamo piuttosto su due dimensioni cruciali per la risposta all'emergenza e al tempo stesso rivelatrici della natura dei rapporti tra stato e regioni: le sedi e le modalità di partecipazione delle regioni al *law-making* nazionale, da un lato, e le relazioni finanziarie con lo stato, dall'altro. Più precisamente, l'indagine empirica, sviluppata nella sezione 3, basata prevalentemente su documenti ufficiali, comunicazioni istituzionali e rassegna stampa, e concentrata su un arco temporale di sei mesi che va dalla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, il 31 gennaio, al 31 luglio 2020, intende verificare se il concreto funzionamento dei rapporti interistituzionali durante l'emergenza, sia dal punto di vista delle sedi di interazione che dei meccanismi decisionali adottati, possa aiutare a meglio definire la fisionomia dell'attuale assetto delle relazioni stato-regioni e, specificatamente, a sostanziare quel principio di «leale collaborazione» necessario per il buon funzionamento di un sistema di governo multilivello, ma sovente rintuzzato da contenziosi e contrasti di vario tipo[2]. A tale scopo l'analisi ricostruisce i processi di formazione e concertazione del quadro delle regole per la fase 1 e la fase 2 dell'emergenza, nonchè della messa a punto di un sistema di compensazione per le minori entrate regionali causate dalla pandemia. Si tratta di dimensioni chiave per comprendere le specifiche modalità italiane di risposta all'emergenza ma anche, seguendo la trattazione sviluppata nella sezione 2, per interpretare il modello di relazione stato-regioni oggi prevalente.

I risultati dell'indagine empirica verranno poi utilizzati nella sezione 4 per sottolineare le principali criticità presenti nel rapporto stato-regioni anche in una prospettiva di *lesson drawing* (Rose 1993), così da formulare, nella sezione conclusiva, alcune indicazioni di massima sui correttivi che potrebbero essere introdotti nei futuri disegni di riforma del regionalismo italiano.

2. Lo *stop and go* e l'incompiutezza del rapporto stato-regioni in Italia

Nella storia della repubblica italiana, dal secondo dopoguerra ad oggi, diversi assetti di relazione stato-regioni si sono avvicendati e sovrapposti

[2] Sul punto si veda anche Di Giulio (2020).

fra loro, potendo essere ricondotti a tre principali modelli di organizzazione territoriale del potere, sintetizzati nella tabella 1, che differiscono fra loro per dinamica costitutiva, ripartizione del potere di *self-rule* (autonomia)[3] e rappresentanza nel *law-making* nazionale. Tale tripartizione muove dalla definizione di federalismo, consolidata in letteratura, di Daniel Elazar (1987) che riconosce l'essenza del federalismo in due principi complementari: il principio di *self-rule* ossia una ripartizione costituzionalmente garantita del potere che assicuri piena autonomia ai livelli di governo, e quello di *shared rule* che implica la rappresentanza territoriale ovvero la partecipazione delle entità federate al *law-making* nazionale attraverso la camera alta. Questi principi consentono di differenziare innanzitutto il *federalismo* dal *regionalismo*, il quale non assicura rappresentanza territoriale e tende ad assoggettare le regioni alla legislazione e alla finanza statale (limitata *self-rule*). Inoltre, essendo espressione di decentramento, il regionalismo conosce una dinamica costitutiva *top-down*, mentre il federalismo, quanto meno nella sua forma classica, presenta una formazione *bottom-up*. L'*autonomismo*, invece, viene definito come una varian- te del regionalismo che presenta tratti specifici propri: si sviluppa attraverso una mobilitazione *bottom-up* e si caratterizza per l'asimmetria nella ripartizione del potere di *self rule*, il quale viene negoziato bilateralmente fra le singole regioni e lo stato, in assenza di meccanismi di rappresentanza territoriale[4].

Il primo modello illustrato in tabella 1, quello del regionalismo, viene adottato dalla costituzione italiana del 1948, che concepisce le regioni (a statuto ordinario – RSO) come entità di decentramento politico, dotate di limitate competenze legislative, meramente concorrenti, da esercitarsi nell'ambito delle leggi statali e ad esse subordinate in virtù di una clausola di supremazia («interesse nazionale»).

TAB. 1. *Modelli di organizzazione territoriale del potere (e di relazione stato-regioni).*

	REGIONALISMO	FEDERALISMO	AUTONOMISMO
Dinamica costitutiva	Top-down	Bottom-up	Bottom-up
Ripartizione del potere di self-rule	Riparto stabile, ma con limiti	Riparto stabile, costituzionalmente	Riparto a geometria variabile sulla

3 Il potere di *self-rule* implica sempre l'autonomia legislativa a cui spesso si accompagna, per consentirne un pieno esercizio, l'autonomia finanziaria. Cfr. Elazar (1987).

4 Per un approfondimento di questi modelli, cfr. Baldi (2020). Per una più generale trattazione del federalismo e delle differenze con il regionalismo e l'autonomismo, si vedano, fra gli altri Caciagli (2006), Lluch (2012), Swenden (2006), Watts (2008).

	all'esercizio dell'autonomia regionale (assoggettamento al *law-making* nazionale) Simmetria: le regioni hanno tutte gli stessi poteri	garantito, assicura piena autonomia; modificabile solo attraverso revisione costituzionale Simmetria (federalismo classico): le entità federate hanno tutte gli stessi poteri	base di negoziazioni bilaterali; indeterminatezza e possibili ridefinizioni dell'autonomia regionale Asimmetria: i livelli di autonomia sono diversi fra le regioni e possono interessare solo alcuni territori dello stato
Rappresentanza territoriale	NO: nessuna partecipazione delle regioni al *law-making* nazionale né ai processi di revisione costituzionale	SI: rappresentanza di tutte le entità federate nel *law-making* nazionale e nei processi di revisione costituzionale (camera alta) Mediazione fra i diversi interessi territoriali anche tramite un sistema di conferenze intergovernative (federalismo cooperativo)	NO (come nel regionalismo) Sviluppo di relazioni bilaterali fra le singole regioni e lo stato

Fonte: elaborazione da Baldi 2020.

In tale quadro, le RSO conoscono uno sviluppo tardivo (dal 1970) e stentato, con un potere legislativo solo interstiziale rispetto a quello statale, e sono assoggettate ad un regime di finanza derivata (Groppi 2014). Si tratta dunque di regioni dotate di scarso potere di *self-rule,* largamente subordinate alla legislazione statale, e senza rappresentanza nel parlamento nazionale. Nel corso degli anni Ottanta, con la legge di riforma della Presidenza del Consiglio (n. 400/1988), viene istituita una Conferenza Stato-Regioni (CSR) quale strumento operativo per facilitare il coordinamento funzionale fra i due livelli di governo ma senza significativi poteri (Rolla 2019). Le regioni, dal canto loro, nel 1981 danno vita alla Conferenza

delle Regioni (CR)[5], un'associazione di diritto privato, allo scopo di promuovere attività di lobbying e rappresentanza informale presso il governo nazionale (Del Prete 2020).

Il secondo modello è quello del federalismo, che ispira le riforme istituzionali italiane a partire dagli anni Novanta, e prospetta le regioni come entità politiche dotate di ampio potere di *self-rule*, in rapporto sostanzialmente equi-ordinato con lo stato (Rolla 2019). Le riforme del c.d. 'federalismo all'italiana'[6] rafforzano l'autonomia delle regioni e introducono principi di concertazione e rappresentanza regionale nel *law-making* nazionale. In particolare, la riforma del titolo V della costituzione (l.c. 3/2001) amplia estesamente il potere legislativo regionale, attribuendo molte competenze anche esclusive, e circoscrive quello statale di cui abroga la clausola di supremazia; prevede i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da assicurare su tutto il territorio nazionale, a garanzia dell'unità del paese posta la maggiore autonomia delle regioni; costituzionalizza i principi di sussidiarietà e leale collaborazione per l'esercizio delle tante competenze concorrenti e condivise; disciplina il federalismo fiscale a superamento dell'assetto di finanza derivata; e infine, in attesa di una riforma del Senato che lo trasformi in una camera territoriale, tassello importante per una compiuta federalizzazione, predispone l'integrazione dei presidenti delle regioni nella Commissione bicamerale per le questioni regionali (Rolla 2019). Si tratta di una riforma che si ispira al federalismo cooperativo tedesco con riferimento ad almeno due aspetti: il principio di leale collaborazione, inserito nell'art. 120 della costituzione, a fondamento di pratiche di cooperazione e concertazione intergovernativa (*joint decision-making*) nell'esercizio delle competenze condivise fra stato e regioni[7]; la previsione di una forma di rappresentanza territoriale che coinvolge i vertici dei governi regionali, sulla falsariga del Bundesrat tedesco. In tale direzione si era mossa anche la precedente ri-

[5] La denominazione completa è Conferenza delle Regioni e Province autonome, comprendendo anche le Province autonome di Trento e Bolzano, a tutti gli effetti equiparate alle regioni.

[6] Si vedano, fra gli altri, Antonini (2013) e Groppi (2014).

[7] Il principio di leale collaborazione, che compare nella giurisprudenza costituzionale italiana con la sentenza n. 64 del 1987, trae ispirazione dal principio di *Bundestrue*, uno dei fondamenti del sistema federale tedesco, dove le competenze risultano particolarmente intrecciate fra Bund e *Länder,* rendendo essenziale la predisposizione istituzionale alla collaborazione e lo sviluppo di *joint decision-making* per assicurare il buon funzionamento. Tale principio implica la messa a punto di meccanismi di raccordo intergovernativo, che possono assumere forme diverse ma che per lo più attengono alla sottoscrizione di intese e/o allo sviluppo di conferenze intergovernative, al fine di consentire la cooperazione e la concertazione. Su questo principio, si vedano, fra gli altri, Bin (2007) e Ceccherini (2006).

forma Bassanini che, con il d.lgs 281/1997, aveva disciplinato un sistema di conferenze intergovernative per assicurare raccordo politico-istituzionale fra i diversi livelli di governo, prevedendo la rappresentanza delle regioni per mezzo dei loro presidenti (Tubertini 2010). Nello specifico, con questa riforma, la già istituita CSR assume importanti poteri consultivi, divenendo la sede ufficiale per la formulazione di intese e l'esercizio della leale collaborazione fra lo stato e le regioni; inoltre, si istituisce una Conferenza Unificata (CU) per il coordinamento delle politiche che interessano tutte le autonomie, inclusi gli enti locali.[8] Si prospetta pertanto un canale aggiuntivo di rappresentanza territoriale, in linea con l'esperienza del federalismo cooperativo tedesco, dove il funzionamento della camera territoriale viene coadiuvato da un sistema di conferenze intergovernative che consente pratiche di cooperazione e concertazione in tutti i settori dell'intervento pubblico (Ceccherini 2006).

Il rafforzamento del regionalismo italiano procede anche attraverso altre due importanti riforme: l'elezione diretta dei presidenti, i c.d. «governatori», perfezionata dai nuovi statuti regionali secondo una formula d'ispirazione presidenziale, che conferisce stabilità e forte legittimazione ai governi regionali, e la regionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale, con l'attribuzione alle regioni del potere esclusivo di organizzazione dei servizi sanitari nonché la piena responsabilità gestionale e finanziaria della sanità sul territorio.

Tuttavia tale quadro, ampiamente ispirato al federalismo cooperativo, non si consolida. All'incompiutezza delle riforme federali si aggiunge la mancata attuazione delle riforme già approvate, producendo scarsa chiarezza nel rapporto stato-regioni. Il nuovo riparto di competenze, in assenza di specifici provvedimenti attuativi, non va a regime generando un elevato contenzioso presso la Corte Costituzionale (Rolla 2019). L'integrazione della Commissione parlamentare con i presidenti delle regioni non viene realizzata in attesa della riforma del Senato, che pure resta lettera morta. Il federalismo fiscale si avvia solo nel 2009, con la legge 42, ma viene quasi subito sospeso data la grave crisi del debito sovrano prodotta dalla recessione economica mondiale (Citroni *et al.* 2019; Bolgherini 2014). Ciò determina un più che decennale ritardo nella messa a punto dei LEP e dei fabbisogni standard, che in base alla legge 42/2009 avrebbero dovuto assicurare criteri oggettivi per commisurare la spesa regionale alle effettive esigenze di intervento pubblico e, parallelamente, guidare la funzione di perequazione statale[9]. Infine, il sistema delle con-

[8] La CU consiste nella CSR integrata da rappresentanti dei governi locali che vengono dalla Conferenza Stato-Città, quest'ultima istituita fin dal 1996 per le politiche relative alle autonomie locali.

[9] Cfr. https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_federalismo_fiscale_d_d.html.

ferenze, e particolarmente la CSR, mostra presto i propri limiti, dato il notevole ampliamento delle competenze regionali e la crescente sovrapposizione con quelle statali, sollevando la necessità di un intervento di riforma che però non si concretizza (Senato della Repubblica, Ufficio studi 2020). Si registra invece un significativo rafforzamento del ruolo politico della CR, *in primis* per sopperire ai limiti della CSR, dove le regioni sono chiamate ad esprimere un voto non singolo bensì unitario, rendendo cruciale l'opera di mediazione e ricomposizione dei diversi interessi regionali prima del confronto con lo stato – e ciò struttura la prassi secondo cui è solo il presidente della CR, eletto dall'assemblea di tutti i presidenti delle regioni quale portavoce, a partecipare alle riunioni della CSR (Del Prete 2020). La CR si potenzia poi per effetto dall'elezione diretta dei presidenti che apporta maggiore legittimazione politica, rendendola un interlocutore accreditato dei governi nazionali. Ne consegue che le negoziazioni stato-regioni finiscono per svilupparsi al di fuori delle sedi preposte (CSR e CU), attraverso canali informali, grazie alle sempre più strette relazioni fra la CR, e particolarmente il suo presidente, e il governo nazionale (Tubertini 2010).

L'incompiutezza del federalismo, la mancata attuazione delle riforme approvate, l'allentamento della crisi economico-finanziaria del 2009, creano spazio per lo sviluppo di un terzo modello di relazione stato-regioni, già presente nell'esperienza italiana ma solo limitatamente alle regioni a statuto speciale (RSS), quello dell'autonomismo (Baldi 2020; Lluch 2012). Tale modello, di natura competitiva, muove dalla attivazione delle singole regioni (mobilitazione *bottom-up*) che possono negoziare il proprio livello di autonomia in un rapporto bilaterale con lo stato, determinando una distribuzione asimmetrica del potere. L'autonomismo, che caratterizza l'approvazione degli statuti delle RSS e il consolidamento delle loro relazioni bilaterali con lo stato, attraverso cui negoziano un regime fiscale particolarmente vantaggioso (Baldi 2012), prende avvio fra le RSO grazie alla clausola del c.d. «regionalismo differenziato» introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, la quale prevede la possibilità per le regioni interessate a conseguire «ulteriori forme di autonomia» di cercare un'intesa bilaterale con il governo nazionale, che dovrà poi conoscere approvazione parlamentare. La svolta autonomista nel regionalismo ordinario, sostenuta dalla forza politica dei presidenti data la loro legittimazione diretta, si concretizza a partire dal 2017 quando tre RSO – Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – si attivano per chiedere la devoluzione di maggiori competenze e relative risorse finanziarie. Attraverso negoziazioni bilaterali, legittimate nel caso della Lombardia e del Veneto anche da referendum consultivi (Giovannini e Vampa 2019), si giunge alla sottoscrizione di prime bozze di intesa nel 2018, riviste al rialzo nel 2019,

per il conferimento di autonomia differenziata alle tre regioni mobilitate (Russo 2018). Prende forma pertanto un nuovo modello di sviluppo per il regionalismo italiano che poggia su relazioni competitive e bilaterali con lo stato, le quali si plasmano a partire dalla capacità di attivazione e negoziazione delle singole regioni (Baldi 2020). Un modello non ancora giunto a compimento, dati anche alcuni nodi critici di natura finanziaria (Zanardi 2019), al quale però cominciano a guardare pure le altre RSO che si mobilitano sulla falsariga delle tre regioni apripista (Cammelli 2020). In risposta a simili rivendicazioni, nel novembre 2019 il Ministro per gli affari regionali elabora una bozza di legge quadro, discussa in Consiglio dei Ministri e in seno alla CR, la quale subordina la firma di intese bilaterali alla definizione dei LEP, ancora indeterminati, come parametro essenziale per valutare le performance e gli effettivi fabbisogni finanziari delle regioni, ponderando su tali basi le loro richieste di autonomia differenziata[10].

Poiché né il federalismo né l'autonomismo conoscono compiuta realizzazione nella travagliata stagione delle riforme italiane (Rolla 2019), l'assetto delle relazioni stato-regioni presenta oggi una forma piuttosto indeterminata, caratterizzata da un mix variabile dei tre modelli indicati, con oscillazioni che propendono per l'uno o per l'altro a seconda dei casi, dei settori o delle diverse congiunture. È dunque compito della ricerca empirica individuare di volta in volta quale assetto risulta prevalente. Nello specifico caso dell'emergenza COVID-19, la ricerca qui presentata si sofferma sulle forme di partecipazione delle regioni al *decision-making* nazionale su due dimensioni che consentono di interpretare la natura del rapporto stato-regioni alla luce del quadro teorico delinato, ovvero si vanno a rintracciare, guardando ai processi di produzione regolativa (sezione 3.1) e a quelli di definizione del quadro finanziario (sezione 3.2) sviluppati per fronteggiare la pandemia, l'esistenza di pratiche di *joint-decision-making* che possano dare sostanza al principio di leale collaborazione introdotto dalle riforme improntate al federalismo cooperativo, e/o l'eventuale presenza negoziazioni e rivendicazioni bilaterali che possano invece avvalorare il modello dell'autonomismo.

3. Le relazioni stato-regioni durante l'emergenza COVID-19

Il governo italiano dichiara lo stato di emergenza nazionale per COVID-

[10] Per approfondimenti, cfr. Mancini (2020) e Regioni.it 3720, novembre 2019. Per il testo della bozza si veda https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/.

19 il giorno successivo alla dichiarazione di emergenza internazionale dell'OMS (30 gennaio 2020), ma fino al 21 febbraio, quando si registra a Codogno il primo caso di contagio, i provvedimenti adottati si limitano all'attivazione del Comitato operativo di Protezione civile (COPC) e all'istituzione di un comitato tecnico-scientifico (CTS) presso la Presidenza del Consiglio, oltre a prime misure cautelative fra cui la sospensione dei voli provenienti dalla Cina. Con il 23 febbraio si avvia la c.d. «fase 1» di gestione dell'emergenza che porterà al progressivo *lockdown* del paese, mentre dal 26 aprile prende piede la c.d. «fase 2» con la graduale riapertura delle attività e la ripresa degli spostamenti, fermo restando il monitoraggio dei contagi. La c.d. «fase 3» (1-31 luglio 2020) segna il superamento dell'emergenza sanitaria, pur nel rispetto dei protocolli di sicurezza egati alla convivenza con il virus, per dare invece spazio alle misure di sostegno e rilancio dell'economia e, con specifico riferimento alle regioni, a misure finanziarie di ristoro per le minori entrate.

Regolazione regionale, *law-making* nazionale e arene per la leale collaborazione

Nei primi sei mesi dell'emergenza COVID, il governo nazionale, in virtù delle proprie competenze esclusive in materia di profilassi internazionale, ordine pubblico e sicurezza, vara 268 provvedimenti normativi, fra i quali si distinguono, per importanza, 16 Decreti-Legge (DL) e 17 Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), a cui si accompagnano oltre 200 provvedimenti fra circolari, ordinanze, decreti e direttive ministeriali (tabella 2).

TAB. 2. *Normativa varata dal governo nazionale nei primi sei mesi dell'emergenza COVID, anno 2020.*

PROVVEDIMENTI	FASE 0 (31/1-22/2)	FASE 1 (23/2 - 25/4)	FASE 2 (26/4 - 30/6)	FASE 3 (1/7 - 31/7)	TOTALE
DL - Decreti Legge	-	8	6	2	16
DPCM - Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri	-	11	5	1	17
Delibere e protocolli adottati dal Consiglio dei Ministri	1	4	-	-	5

Ordinanze, decreti, circolari e note del Ministero della Salute	6	53	20	2	81
Ordinanze, decreti e circolari della Protezione civile	7	50	5	1	63
Ordinanze del Commissario straordinario per l'emergenza	-	10	4	-	14
Circolari e direttive del Ministero dell'Interno	-	20	7	-	27
Decreti e circolari del Ministero dei trasporti	-	18	10	-	28
Decreti, circolari e direttive di altri ministeri	-	11	5	1	17
TOTALE	14	185	62	7	268

Fonte: Dipartimento della Protezione civile.

Alla vasta normativa nazionale si aggiungono poi i provvedimenti regolativi regionali (tabella 3), ovvero le oltre 850 ordinanze e le 42 leggi delle regioni. Queste ultime vantano infatti competenza concorrente in materia di tutela della salute, hanno pieno potere nell'organizzazione dei servizi sanitari e nelle politiche di sviluppo locale e, soprattutto, sono riconosciute «autorità di protezione civile» con il potere dei loro presidenti di emanare ordinanze in materia di igiene e sanità pubblica sul territorio regionale. L'intreccio, a tratti confuso, fra le competenze statali e quelle regionali, la mancanza di una clausola costituzionale di supremazia statale, il ruolo politico dei «governatori», sono all'origine di una produzione regolativa ipertrofica, talvolta convulsa (Morelli 2020), per la gestione dell'emergenza: una vera e propria babele di divieti e permessi in cui i cittadini hanno fatto fatica ad orientarsi e intorno alla quale si sono sviluppati conflitti stato-regioni, rendendo evidenti le difficoltà di relazione e coordinamento fra i due livelli di governo.

La c.d. «fase 1» si caratterizza per il progressivo accentramento di potere in capo al governo nazionale posta la situazione di eccezionale gravità della pandemia che arriva ad interessare l'intero paese. Fin dal primo decreto, il DL n. 6 del 23 febbraio, il governo adotta però la prassi di consultare le regioni attraverso la CR, e particolarmente il suo presidente, Stefano Bonaccini. A tale canale si aggiunge poi quello operativo del COPC, che si allarga presto al coinvolgimento delle regioni data la diffusione sempre maggiore dei contagi, consentendo un contatto quotidiano, in modalità video-conferenza, con tutti i «governatori» quali presìdi dei ter

ritori.

TAB. 3. *Ordinanze e leggi regionali, anno 2020.*

Regioni	Maggioranza politica	FASE 1			FASE 2			FASE 3	TOTALE	
		Ordinanze	Leggi	Contagi (al 25/4)	Ordinanze	Leggi	Contagi (al 30/6)	Ordinanze	Ordinanze	Leggi
RSO										
Abruzzo	centro-destra	49	1	2.859	24	2	3.287	0	73	3
Basilicata	centro-destra	17	0	366	9	0	402	3	29	0
Calabria	centro-destra	34	0	1.089	18	3	1.181	5	57	3
Campania	centro-sinistra	38	0	4.331	22	1	4.690	5	65	1
Emilia-R	centro-sinistra	18	0	24.450	15	1	28.492	4	37	1
Lazio	centro-sinistra	32	0	6.309	16	1	8.110	3	51	1
Liguria	centro-destra	23	1	7.488	18	0	9.977	7	48	1
Lombardia	centro-destra	9	1	72.890	11	2	93.901	2	22	3
Marche	centro-sinistra	23	2	6.111	15	0	6.785	2	40	2
Molise	centro-destra	22	0	296	16	0	445	2	40	0
Piemonte	centro-destra	13	2	24.820	8	3	31.349	4	25	5
Puglia	centro-sinistra	19	1	3.948	21	2	4.531	2	42	3
Toscana	centro-sinistra	40	0	9.147	31	0	10.250	5	76	0
Umbria	centro-destra	22	0	1.368	14	0	1.441	4	40	0
Veneto	centro-destra	14	0	17.471	16	4	19.286	2	32	4
RSS										
Friuli-VG	centro-destra	13	2	2.917	12	4	3.308	1	26	6
Sardegna	centro-destra	17	2	1.280	15	0	1.366	4	36	2
Sicilia	centro-destra	15	0	3.055	11	0	3.480	4	30	0
Valle d'A	autonomista	16	2	1.106	14	1	1.195	3	33	3
Trento	centro-destra	19	1	3.894	17	1	4.863	3	39	2
Bolzano	autonomista	14	1	2.481	12	1	2.639	0	26	2

TOTALE		467	16	197.676	335	26	240.978	65	867	42

Fonte: sito della CR (www.regioni.it); Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (2020); per i dati sui contagi: https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2020/coronavirus-i-contagi-in-italia/.

Si registrano tuttavia varie tensioni: le regioni producono ordinanze in autonomia anche in contrasto con le disposizioni nazionali, in un quadro di elevata incertezza circa le misure da adottare date le scarse conoscenze disponibili sul COVID-19. Emblematico il caso delle Marche, il cui presidente il 26 febbraio emana un'ordinanza con la quale adotta tutte le misure restrittive previste dal governo per le «zone rosse» pur non avendo (ancora) contagi in regione. L'ordinanza, riconosciuta come non proporzionata e comunque non concordata con il COPC, viene impugnata dal governo nazionale e sospesa dal TAR. Ma i contrasti si producono anche con la Lombardia, la regione in assoluto più colpita, dove non c'è accordo sulla delimitazione della zona rossa[11], e pure con il Friuli Venezia Giulia, dove il presidente dichiara lo «stato di emergenza regionale» senza concordarlo con il governo nazionale[12]; inoltre, con quasi tutte le regioni, Veneto *in primis*, si sviluppano frizioni in merito alla somministrazione dei tamponi, regolata in modo del tutto autonomo e differenziato, senza seguire la normativa nazionale (Di Giulio 2020).

Mentre il DL n. 6/2020 prevedeva la possibilità che venissero varate ordinanze regionali *nelle more* dei DPCM[13], tale possibilità viene meno con il DL n. 9 del 2 marzo, che rafforza la centralizzazione e punta all'uniformità del quadro normativo per il contrasto al virus, adottando misure straordinarie che si applicano all'intero paese, a partire dalla chiusura di tutte le scuole. Segue il DPCM del 9 marzo, accompagnato dallo slogan #iorestoacasa, che estende a tutto il territorio nazionale le restrizioni fino ad allora circoscritte alle «zone rosse». Tale provvedimento, approvato nella notte fra il 7 e l'8 marzo, avvia tensioni con i presidenti delle regioni, molti dei quali lamentano la mancata tempestiva informazione (Mandato 2020). I successivi DPCM (11 e 22 marzo) completano il *lockdown* del paese, scegliendo la piena uniformità normativa nonostante i dati sulla diffusione del COVID evidenziassero un andamento molto diverso fra i territori. Ciò non attenua l'attivismo delle regioni, con le quali si producono nuovi contrasti, particolarmente con la Lombardia che il 20

[11] Comunicato della Regione Lombardia del 17 giugno disponibile su www.regioni.it.

[12] Cfr. *Poco coordinamento, la fuga in avanti delle regioni*, in «Il Sole 24 ore», 28 febbraio 2020.

[13] L'ordinanza regionale vale fino a quando non intervenga un DPCM sulla specifica realtà territoriale.

marzo, a fronte di uno stato di emergenza sanitaria gravissima, vara una propria ordinanza con cui dispone ulteriori limitazioni agli spostamenti dei cittadini ritenendo le disposizioni nazionali inadeguate. Il governo riconosce fondamento al provvedimento lombardo e corregge, in parte, il tiro: con il DL n. 19 del 25 marzo dispone infatti margini di differenziazione, ammettendo la possibilità per le regioni di adottare misure più restrittive a seconda delle specifiche situazioni territoriali. Inoltre, sottolinea il potere di proposta delle regioni sulle misure adottate con i DPCM, predisponendosi ad una maggiore condivisione (Allegretti e Balboni 2020). Su tale provvedimento la CR esprime però una valutazione non del tutto positiva, sottolineando la necessità di un maggiore coinvolgimento decisionale dei presidenti, segno evidente di problemi e difficoltà[14]. Nel frattempo, il governo nazionale accoglie le osservazioni della CR sul DL n.18 del 17 marzo, il c.d. «Cura Italia», che prevede prime misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese.

Nonostante la centralizzazione decisionale, numerosissime sono le ordinanze regionali varate durante la «fase 1», e in modo sostanzialmente svincolato dalla distribuzione dei contagi, come evidenziato nella tabella 2. L'elevata produzione di ordinanze a fronte di un basso numero di contagi appare come un fenomeno trasversale, presente sia in regioni governate dal centro-destra (particolarmente Calabria, Abruzzo, ma anche Umbria) che in regioni governate dal centro-sinistra (con riferimento primo a Campania e Toscana, sebbene in quest'ultimo caso il numero dei contagi sia abbastanza elevato, in modo analogo al Lazio). Tale fenomeno trova due ordini di spiegazioni: da un lato, ordinanze varate a scopo di «tutela anticipata», espressione di autonomia ma soprattutto del forte timore presente nel paese, anche in territori privi di focolai, data la natura grave e sconosciuta dell'epidemia; dall'altro, ordinanze che traducendosi nella mera riproduzione di provvedimenti già emanati a livello nazionale sono parse animate più dall'intento di rimarcare l'impegno dei «governatori», con un protagonismo e una *verve* mediatica talvolta eccessivi (Torre 2020), che da un effettivo stato di necessità (FB&Associati 2020; Morelli 2020). Significativo il caso della Campania che con l'ordinanza del 10 marzo anticipa di un solo giorno la chiusura di alcune attività commerciali rispetto al DPCM dell'11 marzo. Poche invece sono le leggi regionali approvate in questa prima fase (tabella 2), date anche le sospensioni dei lavori consiliari a causa della pandemia, evidenziando un chiaro squilibrio fra organo esecutivo e assemblea legislativa nella gestione regionale dell'emergenza.

Dopo il varo dei DPCM del 1 e del 10 aprile che prolungano il *lock-*

[14] Disponibile sul sito della CR, www.regioni.it.

down, si comincia a dibattere della c.d. «fase 2», ovvero di come gestire la ripresa a partire dal 4 maggio. In particolare, il DPCM del 26 aprile fissa la data del 18 maggio come quella della sostanziale riapertura del paese, prevedendo un primo allentamento delle misure restrittive. In questo passaggio critico fra «fase 1» e «fase 2», quando si attenua l'emergenza sanitaria ma si palesa in tutta la sua gravità quella economica, si producono numerosi contrasti con i presidenti di regione che non condividono il calendario delle riaperture prospettato dal governo nazionale, chiedendo di riaprire prima, o comunque di farlo in modo differenziato dato il diverso andamento dell'epidemia. Si registrano «fughe in avanti», con il varo di ordinanze regionali che anticipano la ripresa delle attività in contrasto con il DPCM del 26 aprile[15]. Emblematico il caso della Calabria, indubbiamente il più conflittuale, dove il governo nazionale impugna l'ordinanza regionale approvata il 30 aprile che anticipava di due settimane la riapertura del servizio ai tavoli in esterna per bar, ristoranti, agriturismi e pizzerie, ottenendo l'annullamento dal TAR.

Vari fattori concorrono ad alimentare il conflitto e la mobilitazione delle regioni in questa fase. Innanzitutto, a fronte di misure di contenimento uniformemente adottate nel paese, risulta evidente come la diffusione dei contagi sia stata molto diversa da regione a regione (tabella 2), dando forza alla rivendicata differenziazione regionale. Le regioni cercano poi di recuperare autonomia, dopo la centralizzazione decisionale della «fase 1», facendo valere le proprie competenze in materia di economia locale. Infine, si struttura una dinamica di contrapposizione politica che porta i presidenti di centro-destra a mobilitarsi apertamente contro il governo nazionale (di opposto orientamento politico). Fra le tante polemiche di quei giorni[16], significativa è l'iniziativa di tutti i presidenti di centro-destra di scrivere al Presidente della Repubblica chiedendo un suo intervento per superare l'accentramento straordinario della «fase 1» e riconoscere più autonomia alle regioni nella «fase 2», consentendo loro di riaprire prima rispetto al calendario nazionale se garantiscono condizioni di sicurezza[17].

Il conflitto si risolve attraverso la concertazione, grazie ad una «cabina di regia» appositamente istituita dal governo per la gestione della «fase 2» con il coinvolgimento delle regioni[18]. Un organismo ad hoc, creato su

[15] Sui contrasti nella «fase 2», si vedano cfr. *Bonaccini: «Accordi territoriali, ma l'ultima parola è del governo»,* La Repubblica, 16 aprile 2020; *Veneto, Liguria, Lombardia: le Regioni non ci stanno. E il premier vola al Nord*, in «la Repubblica», 27 aprile 2020.

[16] Si veda, per esempio, *Regioni di centrodestra all'attacco*, in «Il Corriere della sera», 30 aprile 2020.

[17] Cfr. Regioni.it n. 3832, aprile 2020

[18] Cfr. Regioni.it n. 3814 e n. 3818, aprile 2020.

proposta della CR, che apre uno spazio di confronto politico e consente un cambio di passo nella strategia del governo. Attraverso tale cabina, dove le regioni sono rappresentate da tre presidenti espressi dalla CSR[19], e grazie all'opera di mediazione incessante operata dalla CR, si arriva infatti al DL n. 33, approvato il 16 maggio, i cui contenuti risultano concertati con le regioni. Esso disciplina il quadro nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio al 31 luglio 2020, con appositi decreti nazionali ma soprattutto con ordinanze regionali verranno regolate le modalità di ripresa e svolgimento delle attività economiche. Il DL recepisce in toto le linee-guida sulla riapertura delle attività elaborate e fatte pervenire dalla CR, consentendo ampi margini di differenziazione regionale: le regioni potranno regolare in autonomia le date della «ripartenza» compatibilmente all'andamento della situazione epidemiologica nei loro territori e nel rispetto dei protocolli di sicurezza nazionali.

La concertazione e l'apertura alla differenziazione regionale caratterizzano anche i provvedimenti nazionali successivi: il DPCM del 17 maggio e quello dell'11 giugno per la ripresa delle attività; il DL n. 34 del 19 maggio, il c.d. decreto «rilancio» che, nel quadro delle misure volte a rilanciare il sistema-paese e a sostenere finanziariamente gli enti territoriali, apre la strada ad accordi con le regioni sulle minori entrate (cfr. sezione 3.2); e il DL n. 76 del 16 luglio, il c.d. decreto semplificazioni, per il quale le regioni, attraverso la CR, fanno pervenire un proprio contributo propositivo[20]. Sulla stessa linea anche l'accordo raggiunto il 29 maggio in materia di mobilità interregionale, a decorrere dal 3 giugno, che pone fine al conflitto fra le regioni – quelle con bassi contagi vs. quelle con alti contagi – in merito agli effetti della riapertura dei confini territoriali (Camera dei Deputati, Servizio Studi 2020).

Le numerose ordinanze regionali varate nella «fase 2» risultano per lo più riconducibili all'esercizio dell'autonomia in un quadro normativo concertato e aperto alla differenziazione regionale: da un lato, la regolazione della riapertura delle attività sulla base del DL n. 33/2020 e relativi DPCM; dall'altro, la disciplina dei controlli e dei protocolli di sicurezza sugli spostamenti in ingresso nel proprio territorio sulla base dell'accordo del 29 maggio. Maggiori in questa fase sono le leggi approvate dai consigli regionali (tabella 2), con interventi che si concentrano nei settori dello sviluppo economico e della finanza regionale a sostegno della ripresa socio-economica[21].

[19] Nello specifico, Emilia-Romagna, Lombardia e Sicilia.
[20] Cfr. Regioni.it n. 3872, luglio 2020.
[21] Cfr. Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (2020).

La dimensione finanziaria della concertazione: la questione delle miniori entrate

Un ulteriore aspetto del rapporto tra stato e regioni che è stato messo alla prova durante la pandemia è senz'altro quello relativo alle loro relazioni finanziarie. Le misure per il contenimento dei contagi, la chiusura di numerose attività, la sospensione o dilazione da parte del governo del pagamento di vari tributi (tra cui IRPEF e IRAP), nonché la contrazione dei consumi a seguito del *lockdown*, sono andati infatti a pesare in negativo sul versante delle entrate delle regioni che – si ricorda – sono tenute a rispettare la *golden rule* per concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica[22], dovendo dunque garantire il pareggio del saldo di bilancio e non potendo finanziare in deficit le spese correnti. Spese che, durante la pandemia, sono cresciute: nelle regioni con il più alto numero di contagi, e nella prima fase dell'emergenza, si è trattato prevalentemente di interventi legati alla riorganizzazione del sistema sanitario; allo stesso tempo però, specie con il dispiegarsi dei primi effetti economici del blocco delle attività e degli spostamenti, e in attesa delle risorse messe a disposizione dal governo nazionale, molte regioni hanno predisposto autonomamente misure a sostegno dei redditi familiari e delle imprese, per una spesa totale pari a circa 4,5 miliardi di euro al 31 luglio 2020[23].

In questa situazione la previsione di minori entrate (che non può essere che ipotetica, dato che gli effettivi decrementi del gettito potranno essere definiti con certezza solo ex post) ha generato, sia da parte delle RSS che delle RSO, la domanda di meccanismi compensativi dello stato per poter garantire ai cittadini i servizi essenziali, nonché più in generale per svolgere le funzioni di propria competenza. Rispetto a questa richiesta il diverso ordinamento alla base dei regimi fiscali delle RSS e delle RSO, poco o per niente scalfito dalla legge 42/2009 sul federalismo fiscale (Baldi 2012), lascerebbe in astratto presupporre binari e sedi decisionali differenti per la risoluzione del problema: singoli mutui accordi tra governo e RSS, il cui concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica e di perequazione è demandata a negoziazioni bilaterali con lo stato, in linea con il modello dell'autonomismo; e invece meccanismi concertativi con l'insieme delle RSO, entro un quadro comune di regole e parametri di fabbisogno, in linea con l'approccio del federalismo cooperativo. Da un lato, però, il periodo di emergenza legato alla pandemia e l'urgenza detta-

[22] La *golden rule*, introdotta con la riforma costituzionale del 2012 sull'equilibrio di bilancio, si applica dal 2016 per le RSO e dal 2018 anche per le RSS.

[23] Si vedano «Stato e regioni, cooperare aiuta il paese», in «La voce.info», 27 maggio 2020; «Dal pacchetto spesa del Lazio alla finanziaria d'emergenza della Sicilia: il federalismo degli aiuti economici», in «Il Sole 24 ore», 1 aprile 2020.

ta dalla carenza di tempo e risorse lasciano ipotizzare, in linea con quanto osservato riguardo alla dimensione del *law-making*, la ricerca da parte del governo di un più marcato centralismo e la proposta di soluzioni simmetriche per tutte le regioni. Dall'altro, occorre considerare che per le RSO la definizione dei fabbisogni standard e dei LEP per i settori non sanitari, fondamentali per innescare e calibrare i meccanismi perequativi a carico dello stato nel quadro del federalismo cooperativo, è ancora in piena fase di completamento da parte della Commissione Tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), stante la difficoltà di definire esattamente l'esatto perimetro delle materie oggetto della stima dei fabbisogni per la compresenza di norme nazionali non del tutto coerenti[24]. In questo senso, e in assenza di una chiara scelta politica riguardo ai livelli di servizio da considerare essenziali[25], anche per le RSO come per le RSS la compensazione delle minori entrate dovute al COVID-19 da parte dello stato finisce per assumere un carattere sostanzialmente pattizio.

L'intensa trattativa tra stato e regioni, di seguito ricostruita, che si è snodata tra la seconda metà di marzo (a seguito dell'approvazione del DL «Cura Italia») e il 20 di luglio (data in cui in CSR vengono ratificate le intese con RSS e RSO sulla distribuzione delle risorse destinate al ristoro), testimonia in effetti l'intreccio di logiche negoziali e pratiche concertative. In un primo momento, ovvero nella fase tra l'approvazione del DL «Cura Italia» e la messa a punto del DL «Rilancio», sono soprattutto i presidenti delle RSS, in particolar modo quelle del nord, a monopolizzare la *issue* delle minori entrate, chiedendo singolarmente, anche se in maniera coordinata (tramite lettere ai dicasteri e incontri in videoconferenza), la sospensione per due anni degli accordi finanziari con lo stato, il sostanziale stop al versamento dei contributi annuali al risanamento della finanza pubblica, e la concessione di spazi per contrarre nuovo debito da poter destinare alle spese correnti[26]. Il fronte delle richieste si allarga invece a tutte le

[24] In particolare, il DL n. 50 del 2017 sembra richiedere la definizione di un fabbisogno standard genericamente per tutte le materie trattate dalle RSO, esclusa la sanità (per cui è previsto un regime separato), ma nel farlo richiama i criteri del DL n. 68 del 2011, che invece fa riferimento esclusivamente alla ricognizione dei LEP nelle materie dell'istruzione, del sociale e del trasporto pubblico locale. Cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, giovedì 25 giugno 2020, audizione del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della CTFS.

[25] *Ibidem*. Si veda anche, in proposito, l'audizione del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Seduta n. 22, 13 novembre 2019.

[26] Cfr. i seguenti comunicati: «Il Presidente Fugatti: chiesta al governo la sospensione per due anni degli accordi finanziari con lo Stato», 17 aprile 2020; «Coronavirus: Bolzano, sospendere i versamenti a Roma», 17 aprile 2020; «Emergenza COVID-19. Il Presidente della Regione VDA scrive al Governo nazionale per la cancellazione

regioni con l'approvazione del DEF da parte del Consiglio dei ministri il 24 aprile, e della contestuale previsione di uno scostamento del bilancio statale reso possibile dalla sospensione del Patto di Stabilità concessa dalle istituzioni dell'UE. Nella *Posizione sul Documento di Economia e Finanza 2020* della CR, presentata il 7 maggio durante la riunione della Conferenza permanente per il coordinamento della Finanza Pubblica[27], le regioni in blocco sottolineano infatti come all'interno di una manovra statale in deficit di 55 miliardi ci sia tutto lo spazio per adeguate misure di compensazione dei livelli territoriali, chiedendo la copertura integrale delle minori entrate tramite lo stanziamento di due fondi separati per le RSO e per RSS, in maniera tale da rispettare la proporzione 1/3 e 2/3 (stante il diverso ordinamento alla base dei regimi fiscali e dei trasferimenti). Il fabbisogno complessivo stimato dalle stesse regioni è pari a circa 5 miliardi derivanti da minori entrate per 2 miliardi per le RSO e 3,17 miliardi per le RSS. A ciò si aggiunge la richiesta comune di un fondo destinato a compensare la riduzione dei proventi dal trasporto pubblico locale (TPL) a causa delle restrizioni imposte alla circolazione delle persone[28].

L'articolo 111 del Decreto Rilancio prevede però un unico «Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome», dell'ammontare complessivo di 1,5 miliardi di euro per il 2020. A ciò si aggiungono due ulteriori fondi, pari a circa 500 milioni ciascuno, destinati rispettivamente alla compensazione delle minori entrate IRAP e al TPL. Il riparto tra le regioni, ferma restando la proporzione di 1/3 alle RSO e 2/3 alle RSS, viene demandato a un unico tavolo tecnico istituito *ad hoc,* presieduto dal Ragioniere Generale dello Stato e composto da tre rappresentanti del MEF, da un rappresentante del Ministero degli affari regionali, da quattro rappresentanti della CR (di cui uno in rappresentanza delle Autonomie speciali) e dal Presidente della CFTS. Il tavolo, avvalendosi dell'ausilio della SOSE[29], dovrà stimare la perdita di gettito per ciascuna regione e monitorarne l'andamento della spesa e degli equilibri di bilancio, per eventualmente aggiustare le cifre concesse entro il 30 giugno 2021, a consuntivo.

del contributo regionale di 102,8 milioni», 20 aprile 2020; «Coronavirus: Fedriga, stop contributo straordinario o rischia sistema», 7 maggio 2020.

[27] Istituita in seno alla Conferenza Unificata ai sensi della legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

[28] Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale – Resoconti stenografici, audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Francesco Boccia, 20 maggio 2020 – Allegato.

[29] La SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa è una società partecipata dal MEF e dalla Banca d'Italia che esercita funzioni di supporto metodologico per la determinazione dei fabbisogni standard, oltre a svolgere attività di studio e ricerca in materia tributaria.

Come è evidente, la cifra messa sul piatto dal governo centrale è sensibilmente inferiore alle richieste delle regioni, tanto da generare immediatamente aspre reazioni da parte di tutti i presidenti[30] e richieste di correzione durante un'audizione della CR alla Commissione bilancio della Camera[31]. Una serrata trattativa viene intrapresa a partire dal 1giugno tra il MEF, il Ministro per gli affari regionali e una delegazione ristretta dei membri della CR (i presidenti di Emilia-Romagna e Liguria, rispettivamente presidente e vicepresidente della CR; il presidente della Provincia di Bolzano, delegato per le autonomie speciali; e l'assessore al bilancio della Lombardia, coordinatore della Commissione Affari finanziari della CR). Oltre a chiedere un sostanziale incremento delle risorse destinate al ristoro delle minori entrate, le regioni domandano di nuovo di istituire due tavoli politici distinti per la trattativa sul riparto dei fondi tra le RSO e tra le RSS, e rinnovano la richiesta di poter ampliare i margini di ricorso all'indebitamento per far fronte all'emergenza. Riguardo alle prime due richieste il governo si mostra disponibile, mentre rispetto alla terza propone alle regioni l'alternativa di ricorrere esse stesse al Recovery Fund europeo, una volta definite – anche con il loro concorso – le linee guida per il suo utilizzo[32].

Da quel momento in poi le trattative per le RSO e le RSS seguono in effetti binari separati, privilegiando in ambo i casi canali informali anziché le sedi istituzionali deputate al confronto tra stato e regioni. Per le RSO è principalmente Stefano Bonaccini, nella sua veste di presidente della CR, ad agire da interlocutore e portavoce; per le RSS è invece Arno Kompatscher, presidente della provincia di Bolzano, ad essere designato per condurre il negoziato. In assenza – salvo sporadiche eccezioni[33] – di documenti ufficiali in merito, la rassegna stampa restituisce un quadro ufficialmente improntato alla leale collaborazione, ma costellato di momenti di frizione sia tra il governo e le amministrazioni regionali[34], sia all'interno dei due blocchi di regioni per definire strategie comuni, in particolare per quanto riguarda le RSS. Qui infatti, a causa della forte eterogeneità (riguardo a quantità di competenze esercitate, entità delle entrate proprie e misura del contributo alla finanza pubblica) sedimentatasi negli

[30] Cfr. il numero online di *Regioni.it* n. 3846, 21 maggio 2020.

[31] «Regioni: audizione Sartore in Commissione Bilancio Camera su minori gettiti», in *Regioni.it*, n. 3851, 28 maggio 2020.

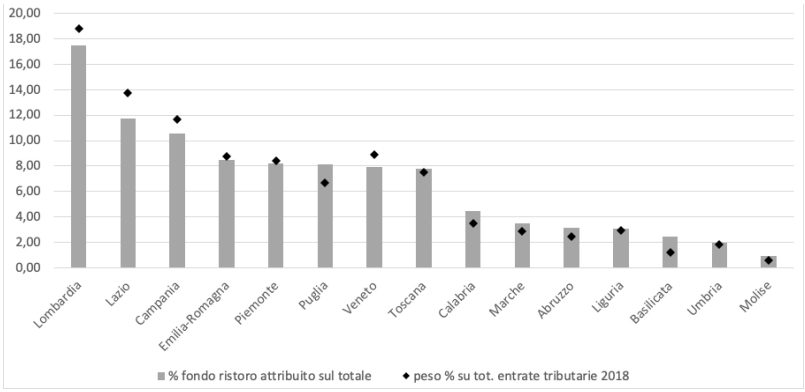
[32] Comunicato stampa congiunto MEF-CR «Emergenza COVID-19 e minori entrate: confronto positivo Governo e Regioni, al lavoro per soluzione concordata», 1 giugno 2020.

[33] Cfr. la proposta di accordo tra governo e RSO presentata dalla CR durante la seduta della CU del 25 giugno 2020.

[34] Cfr. «Aut aut Regioni al Governo, 2 miliardi o rottura», *ANSA* 25 giugno 2020.

anni in virtù dei singoli negoziati bilaterali per definire i margini di autonomia (Baldi 2012), si delineano due posizioni diverse in merito al criterio da adottare per definire la quota di compensazione: da un lato chi, come la Sardegna e in linea con l'orientamento del governo, privilegia un unico criterio di ripartizione ancorato alla stima delle minori entrate come per le RSO; e chi invece, capeggiato dal Friuli Venezia Giulia, punta a un calcolo strettamente correlato ai contributi alla finanza pubblica versati da ciascuna RSS, anche in proporzione ai propri bilanci[35].

FIG. 1. *Compensazione RSO in % su fondo di ristoro, e confronto con peso % entrate tributarie RSO sul totale 2018.*



Fonte: Elaborazione dati CSR e Istat.

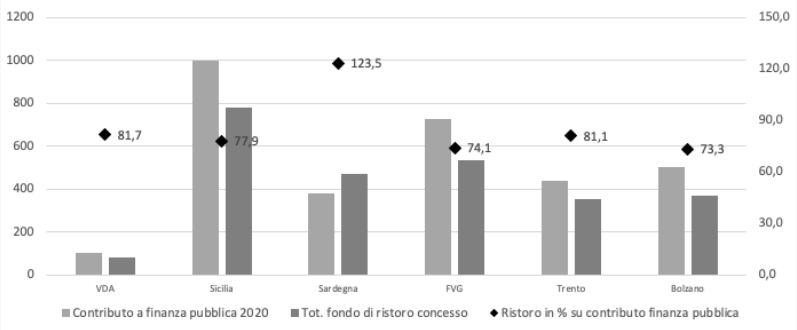
Come anticipato, l'accordo definitivo del governo sia con le RSO che con le RSS viene siglato nella seduta della CSR del 20 luglio, con la previsione di ulteriori 2,8 miliardi complessivi da stanziare «con il primo provvedimento legislativo utile». Per quanto riguarda le RSO, il fondo di ristoro originariamente previsto nel decreto rilancio è incrementato di 1,2 miliardi di euro, per un totale di 1,7 miliardi (anziché 2 miliardi come richiesto dalle regioni)[36]; la distribuzione in termini percentuali tra le RSO si presenta abbastanza in linea con il peso di ciascuna di esse sul totale delle entrate tributarie in conto competenza registrate nel 2018, sebbene con

[35] «Il governo ha in dote 2,5 miliardi per le speciali: via al confronto per il riparto», in «Il Messaggero-Veneto», 3 luglio 2020.

[36] Repertorio n. 114/CSR, 20 luglio 2020.

una perequazione a lieve vantaggio di alcune regioni del Mezzogiorno per le quali, nonostante la minore presenza di contagi, si ipotizza un impatto economico più consistente (figura 3). Per le RSS, invece, la soluzione adottata prevede una riduzione dei singoli concorsi agli obiettivi di finanza pubblica «corrispondente all'integrale ristoro di tutte le minori entrate»[37], con un evidente vantaggio della Sardegna che riceve oltre il 120% dei contributi dovuti allo stato (figura 4). Il fronte delle autonomie speciali che chiedevano la totale cancellazione dei contributi per il 2020, Friuli Venezia Giulia in testa, ottiene però alcune importanti compensazioni immediate sul versante del ristoro dell'IRAP (in totale 220 milioni di euro per le RSS, di cui il Friuli si aggiudica da solo ben il 36%), nonché differite tramite il formale impegno a rivedere gli accordi bilaterali in materia di rapporti finanziari tra stato e RSS entro il 30 settembre 2020[38].

FIG. 2. *Compensazione RSS e confronto con contributo alla finanza pubblica 2020 (dati in Mln di euro).*



Fonte: Elaborazione dati CSR.

4. Un bilancio: le relazioni stato-regioni fra federalismo mancato, regionalismo rafforzato e pulsioni autonomiste

Nell'insieme, lo studio empirico condotto in questa sede ha messo in luce almeno tre criticità irrisolte nel rapporto stato-regioni.

Innanzitutto, il mancato approdo del regionalismo italiano ad un modello istituzionale compiuto; ciò ha portato, nella gestione dell'emergenza

[37] Repertorio n. 115/CSR, 20 luglio 2020.
[38] *Ibidem*.

COVID, a un mix variabile di criteri di interazione a seconda delle fasi, delle *issue* e delle regioni: assetti più o meno aperti alla cooperazione e alla concertazione (in linea con il modello del federalismo cooperativo); oppure inclini alla competizione, alla piena affermazione dell'autonomia regionale e alla negoziazione anche bilaterale (in linea con il modello dell'autonomismo); talvolta invece rispettosi di una indiscussa supremazia statale e della relativa subalternità delle regioni (secondo il modello del regionalismo originario). Sebbene la via della leale collaborazione, intesa in termini di concertazione delle decisioni, si sia alla fine affermata come criterio risolutivo, sia l'ipertrofica produzione di ordinanze regionali che il braccio di ferro con lo stato per il ristoro delle minori entrate hanno rivelato l'esistenza di numerosi contrasti tra il governo centrale e singole regioni, enfatizzati dal presenzialismo, spesso 'presidenzialista'[39], dei c.d. governatori, alcuni dei quali sono parsi animati da uno spirito autonomista. I presidenti delle regioni, forti di una legittimazione diretta, una stabilità e una continuità nell'azione di policy sconosciute a livello nazionale, si sono rivelati – chi più, chi meno – interlocutori forti e tenaci del governo centrale, mobilitandosi anche singolarmente per avanzare critiche e rivendicazioni, facendo della differenziazione regionale la propria bandiera, e godendo in molti casi di un'ampia copertura mediatica favorita dalla svolta autonomista già avviatasi prima della pandemia (Torre 2020). Elementi di negoziato, o quantomeno di confronto, politico bilaterale tra stato e singole regioni, tipici del modello autonomista ed emersi anche nei rapporti con le RSO (specie quelle del nord), hanno dunque accompagnato nei fatti le pratiche concertative (nonostante il principio di leale collaborazione sia stato dichiarato pubblicamente come prevalente da tutti i principali attori), insinuandosi nelle numerose aree di incertezza presenti sul versante delle competenze, dei ruoli e delle relazioni finanziarie, a testimonianza delle difficoltà esistenti nella cooperazione istituzionale dell'assetto multilivello. Ciò conferma un tratto oramai tipico delle relazioni stato-regioni in Italia negli ultimi decenni, strette tra il modello ministeriale esplicito «dell'uniformità e della rigidezza, giustificata dalla garanzia di eguale trattamento», retaggio di un regionalismo vecchia maniera, e «quello più operativo, affidato a un sistema di micronegoziazioni riservate» per «compensazioni reciproche differite o spostate su altre risorse parallele» (Cammelli 2020, 403), che riconosce il rafforzamento, anche differenziato, dell'autonomia e del peso politico delle regioni, in un quadro istituzionale ispirato al federalismo ma aperto ad evoluzioni autonomiste.

[39] Cfr. I. Diamanti, *Il presidenzialismo di Zaia e Bonaccini*, in «la Repubblica», 17 maggio 2020; S. Cassese, *Le Regioni e la Pandemia*, in «Il Corriere della Sera», 23 maggio 2020.

In secondo luogo, a definire questo quadro ha concorso la mancanza di una sede stabile di mediazione istituzionale, capace di assicurare la rappresentanza di tutte le regioni nei rapporti con lo stato, il confronto sistematico nel *law-making* nazionale e la composizione dei diversi interessi, come prospettato dal federalismo cooperativo rimasto incompiuto. Simili funzioni, cruciali per il consolidamento della leale collaborazione, e dunque per il buon funzionamento di un sistema di governo multilivello dove prevalgono le competenze condivise, durante la gestione dell'emergenza sono state affidate a organismi estemporanei (ad es. il COPC allargato alle regioni nella «fase1», un'apposita cabina di regia per la «fase 2», i tavoli tecnici e politici istituiti *ad hoc* per il riparto del fondo di ristoro delle minori entrate) e a contatti informali tra rappresentanti del governo nazionale, CR – spesso nella veste del suo presidente – e singoli presidenti di regione, che hanno nettamente prevalso sull'utilizzo delle sedi ufficialmente preposte. La CSR e la CU sono state infatti convocate solo 3 volte nella «fase 1» e 5 volte nella «fase 2», con ordini del giorno per lo più legati all'ordinaria amministrazione, mentre la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dal 2011 dovrebbe assicurare il raccordo tra governo e amministrazioni territoriali riguardo ai rapporti di natura finanziaria, solo 2 volte nell'arco dei sei mesi e solo per esprimere i pareri dovuti sul DEF senza entrare nel merito della compensazione delle minori entrate. Si è riunita invece molto spesso la CR (14 convocazioni) per deliberare su temi strettamente connessi all'emergenza, confermandosi come il vero canale di mediazione e confronto politico. Anche in questo caso, tuttavia, accanto alle riunioni ufficiali per ratificare la posizione comune delle regioni, si rintracciano nella rassegna stampa numerosi cenni a documenti informali e riservati (ad es. per quanto riguarda gli accordi tra RSS e RSO per la ripartizione del fondo di ristoro tra i due blocchi) e a tensioni tra presidenti risolte poi per via politica, senza trovarne traccia nella documentazione ufficiale. In questo senso, l'utilizzo di binari informali e la creazione di canali ad hoc hanno senz'altro consentito di superare alcuni stalli e di dirimere i contrasti prima di condurli nelle sedi formali. Tale intreccio, sviluppatosi in maniera incrementale e – almeno in apparenza – in assenza di un esplicito disegno di coordinamento e collaborazione allargata, ha però accresciuto la complessità e diminuito la trasparenza dei processi[40], riducendo la tracciabilità delle decisioni e delle responsabilità, secondo modalità che si allontanano dal federalismo che invece poggia su forme di rappresentanza territoriale istituzionalizzate e aperte a tutte le regioni.

Infine, l'incompiutezza del disegno istituzionale e la mancata attua-

[40] Sul punto si veda anche Cortese (2020).

zione delle riforme federali hanno complicato la gestione delle relazioni finanziarie, che è risultata piuttosto improvvisata nel corso dell'emergenza[41], con il governo centrale inizialmente orientato alla ricerca di soluzioni simmetriche e alla proposta di sedi unitarie di discussione, e le regioni, sia RSS che RSO, in costante *pressing* spesso al di fuori delle sedi e dei canali istituzionali. In particolare, il ritardo nel federalismo fiscale e quello nella determinazione dei LEP, frutto dello *stop and go* degli ultimi vent'anni e di una normativa di riferimento stratificata e non priva di ambiguità, non hanno consentito di giungere a modalità oggettive *ex ante* nella determinazione dei fabbisogni finanziari e nella valutazione delle performance regionali delle RSO, sollevando perplessità sulla natura davvero equa ed efficiente della perequazione statale, pure nella specifica situazione di crisi prodotta dalla pandemia. In questo frangente, anche il permanere della specialità fiscale delle RSS, già oggetto di più di una perplessità dopo la L. 42/2009 a causa dei frequenti contenziosi con lo stato (Cerruti 2017) e della profonda diversità dei regimi finanziari tra le stesse RSS (Baldi 2012), pare scarsamente coerente con la finalità perequativa associata alla prospettiva del federalismo cooperativo. L'accordo finale sul ristoro delle minori entrate pare in effetti essere più il frutto di un pur legittimo compromesso raggiunto sulla base di compensazioni e aggiustamenti differiti nel tempo (come ad esempio l'impegno del governo a coinvolgere le regioni nell'allocazione del Recovery Fund, la 'promessa' di revisione degli accordi finanziari con alcune RSS, l'aggiustamento delle quote di ristoro per ciascuna regione a consuntivo) che a un genuino principio di leale collaborazione basato sulla condivisione delle scelte.

5. Conclusioni: quale lezione

A conclusione di questo studio, risulta auspicabile che l'esperienza dell'emergenza COVID, innestatasi quasi emblematicamente nel corso delle celebrazioni per il cinquantenario dell'istituzione delle RSO, possa condurre ad una nuova *policy window* a favore delle riforme del regionalismo italiano, al fine di risolvere le criticità evidenziate. Due proposte sono già state avanzate nel dibattito pubblico e accademico in merito alla mancanza di una sede stabile per la concertazione e la rappresentanza delle regioni. La prima suggerisce l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i presidenti delle regioni (e province autonome), come prospettato dalla riforma costituzionale del 2001, in modo da consentire concertazione e ricomposizione degli interessi regionali in

[41] Cfr. «Serve un tagliando al sistema regionale. Politiche nazionali più articolate e più cooperazione stato-territori», in «Il Sole 24 ore», 4 maggio 2020.

sede parlamentare (Del Prete 2020; Malo 2020). La seconda, non necessariamente alternativa bensì complementare alla prima, promuove una riforma incisiva del sistema delle conferenze, in linea con tentativi già avviati in passato (Tubertini 2010; Senato della Repubblica, Ufficio studi 2020). Tali proposte trovano riscontro nelle posizioni espresse dalla CR che, nel documento elaborato in occasione dell'incontro con il Presidente della repubblica lo scorso 4 agosto, sottolinea la necessità di predisporre nuovi e maggiori meccanismi di *joint-decision-making* a rafforzamento del principio di leale collaborazione, anche alla luce dell'esperienza maturata nel corso dell'emergenza COVID[42].

A ciò si aggiunge l'attuazione del federalismo fiscale, invocata da tempo e da più parti, che risulta non solo necessaria ai fini di una più chiara determinazione dei fabbisogni finanziari regionali e relativa funzione perequativa statale, ma anche strettamente correlata all'eventualità di dare corso al regionalismo differenziato (Baldi 2020). Un'ipotesi, quest'ultima, che nei primi mesi della gestione dell'emergenza era stata nettamente ridimensionata da numerosi osservatori, ma che pare invece ripresentarsi in tutta forza nel momento in cui scriviamo, dopo che l'autonomia differenziata, su impulso di Luca Zaia, presidente del Veneto, è stata inserita nel patto siglato da tutti i candidati di centrodestra alle regionali di settembre 2020, e dopo che il riacuirsi dei contagi a partire dal mese di agosto ha riacceso le rivendicazioni per una maggiore e differenziata autonomia decisionale e finanziaria da parte di alcuni presidenti. Il conferimento di maggiori competenze ad alcune regioni rispetto ad altre, secondo un disegno autonomista, o la previsione di assetti più concertativi nel *decision-making* nazionale, non potranno infatti che procedere contestualmente alla messa a punto di meccanismi perequativi che assicurino l'equità di diritti e prestazioni sull'intero territorio nazionale e alla maggiore responsabilizzazione fiscale delle regioni, in modo da assicurare la tenuta finanziaria del paese (Viesti 2019). Peraltro, è proprio dall'attuazione del federalismo fiscale, dalla messa a punto una volta per tutte dei LEP, e dalla riconduzione a un quadro comune di regole e principi (anziché al mero negoziato bilaterale) delle richieste di maggiore autonomia, che muove la bozza di legge quadro sul regionalismo differenziato elaborata dal Ministro degli affari regionali prima della pandemia. Ed è forse da quella proposta, su cui l'esame in Parlamento dovrebbe riprendere entro la fine del 2020, che le riforme potrebbero ripartire, a condizione che si realizzi una convergenza politica sufficientemente ampia per trovare un accordo. Una clausola quest'ultima che non può certo essere data per scontata, specie a fronte delle nuove frizioni tra governo

[42] Cfr. http://www.regioni.it/home/50-regioni-serve-collaborazione-istituzionale-2636/.

e presidenti di regione riemerse con la seconda ondata di contagi che, mentre scriviamo, è tornata a monopolizzare l'agenda pubblica e decisionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Allegretti U. – Balboni E. (2020), *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in «Forum di quaderni costituzionali», n. 1, pp. 537-546.

Antonini L. (2013), *Federalismo all'italiana*, Padova, Marsilio.

Baldi B. (2012), *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in «Istituzioni del Federalismo», vol. XXXIII, n.1, pp. 245-279.

Baldi B. (2020), *Exploring autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism,* in «Revista d'Estudis Autonòmics i Federals», vol. 32, n. 2, *forthcoming*.

Bin R. (2007), *La «leale collaborazione» fra prassi e riforme*, in «Le Regioni», vol. XXXV, n. 3/4, pp. 393-398.

Bin R. (2016), *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in «Le Regioni», n. 5-6, pp. 791-801.

Bolgherini S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», vol. 19 n. 2, pp. 193-214.

Caciagli M. (2006), *Regioni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2nd edition.

Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione (2020), *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2019-2020*, Roma, luglio.

Camera dei Deputati, Servizio studi (2020), *Misure sull'emergenza coronavirus (COVID-19) – Quadro generale*, Roma, 27 giugno.

Cammelli M. (2020), *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in «Il Mulino», n. 3, pp. 396-407.

Capano G. – Howlett M. – Jarvis D.S.L. – Ramesh M. – Goyal N. (2020), *Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses*, in «Policy and Society», vol. 39, n. 3, pp. 285-308.

Carter D.P. – May P.J. (2020), *Making Sense of the U.S. COVID-19 Pandemic Response: A Policy Regime Perspective*, in «Administrative Theory and Praxis», vol. 42, n. 2, pp. 265-277.

Ceccherini E. (2006), *Le relazioni intergovernative in Austria, Belgio, Germania e Spagna*, in «Amministrare», vol. XXXVI, n. 1/2, pp. 259-273.

Cerruti T. (2017), *Le regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in «Rivista AIC», n. 1, pp. 1-14.

Christensen T. – Danielsen O.A. – Lægreid P. – Rykkja L.H. (2016), *Comparing Coordination Structures for Crisis Managementin Six Countries*, in «Public Administration», vol. 94 n. 2, pp. 316–332.

Citroni G. – Lippi A. – Profeti S. (2019), *In the Shadow of Austerity. Italian Local Public Services and the Politics of Budget Cuts*, in A. Lippi – T. Tsekos (a cura di), *Local Public Service in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, London, Palgrave, pp. 115-140.

Cortese F. (2020), *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in «Le Regioni», vol. XLVIII, n. 1, pp. 3-10.
Del Prete F. (2020), *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in «Istituzioni del Federalismo», col. XLI, n. 1, pp. 69-100.
Di Giulio M. (2020), *Per non sprecare una crisi. L'emergenza COVID-19, i rapporti centro-periferia e le lezioni che dovremmo apprendere*, in «Il Mulino – la Rivista», 23 marzo.
Elazar D. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
FB & Associati, Centro studi (2020), *COVID-19. Come cambia il rapporto Stato-Regioni: istruzioni per la fase due*, https://www.fbassociati.it/covid-19-come-cambia-il-rapporto-stato-regioni-istruzioni-per-la-fase-due/.
Giovannini A. – Vampa D. (2019), *Towards a New era of Regionalism in Italy? A Comparative Perspective on Autonomy Referendums*, in «Territory, Politics, Governance», vol. 8 n. 4, pp. 579-597.
Groppi T. (2014), *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in «federalismi.it», n. 21.
Kettl D.F. (2003), *Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security*, in «The American Review of Public Administration», vol. 33 n. 3, pp. 253-277.
Lluch J. (2012), *Autonomism and Federalism*, in «Publius: The Journal of Federalism», vol. 42, n. 1, pp. 134-161.
Malo M. (2020), *Le Regioni e la pandemia. Variazioni sul tema*, in «Le Regioni», vol. XLVIII, n. 2, pp. 231-234.
Mancini M. (2020), *Prove tecniche di regionalismo «differenziato»: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in «Federalismi.it», vol. XVIII, n. 22.
Mandato M. (2020), *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19,* in «Nomos. Le attualità nel diritto», n. 1, pp. 1-9.
Moon M.J. (2020), *Fighting against COVID-19 with agile, adaptive and participation: wicked policy problems and new governance challenge*, in «Public Administration Review», vol. 80, n. 4, pp. 651-656.
Morelli A. (2020), *Il re del piccolo principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», a. 2020, n. 1, pp. 518-533.
Rolla G. (2019), *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», vol. XLVII, n. 1, pp. 141-184.
Rose R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House.
Russo A.M. (2018), *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in «Istituzioni del federalismo», vol. 39, n. 2, pp. 365-392.
Senato della Repubblica, Servizio Studi (2020), *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale (AS 1825)*, XVIII legislatura, dossier n. 259, giugno, Roma.

Swenden W. (2006), *Federalism and Regionalism in Western Europe*, New York, Palgrave-Macmillan.
Torre F. (2020), *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», vol. 2020, n. 1, pp. 618-647.
Tubertini C. (2010), *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme,* in «Istituzioni del federalismo», vol. XXXI, n. 1-2, pp. 93-111.
Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza.
Watts R. (2008), *Comparing Federal Systems*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 3rd edition.
Zanardi A. (2019), *Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. 33 n. 4, pp. 875-885.

BRUNETTA BALDI è professoressa associata presso l'Università di Bologna, Campus di Forlì, dove insegna i corsi di *Scienza dell'Amministrazione* e *Nazionalismi e Secessionismi*. Si oc- cupa principalmente di federalismo e regionalismo in prospettiva comparata, ed è attual- mente impegnata in ricerche sul regionalismo differenziato e sulle politiche di riforma istituzionale. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna, Campus di Forlì – Via Giacomo della Torre, 1 – 47100 Forlì.

[e-mail: brunetta.baldi@unibo.it]

STEFANIA PROFETI è professoressa associata presso l'Università di Bologna, dove insegna i corsi di Governance e Politiche Pubbliche, Politiche dei Servizi Pubblici Locali e Teoria dell'organizzazione. Si occupa principalmente di politiche pubbliche e governi locali e regionali, ed è attualmente impegnata in ricerche sui servizi pubblici locali, sulle pratiche collaborative per la produzione di beni e servizi e sulle riforme delle pubbliche amministrazioni di livello sub-statale. Indirizzo: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Università di Bologna – Strada Maggiore, 45 – 40125 Bologna.

[e-mail: stefania.profeti@unibo.it]